

Common standards via the backdoor : the domestic impact of asylum policy coordination in the European Union

Citation for published version (APA):

Engelmann, C. (2015). *Common standards via the backdoor : the domestic impact of asylum policy coordination in the European Union*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Datawyse / Universitaire Pers Maastricht. <https://doi.org/10.26481/dis.20150320ce>

Document status and date:

Published: 01/01/2015

DOI:

[10.26481/dis.20150320ce](https://doi.org/10.26481/dis.20150320ce)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Nederlandstalige samenvatting

Gedeelde standaarden via achterkamertjes: De impact van Europese afstemming van asielbeleid op nationaal niveau

In deze thesis wordt onderzoek gedaan naar het proces van asielbeleid maken in verscheidene EU lidstaten in het algemeen en het maken van beleid inzake veilige landen van herkomst in het bijzonder. Dit beleid illustreert het kerndilemma van tegenwoordige overheden: enerzijds hangen EU lidstaten het internationaal asielrecht aan door grondig te onderzoeken of het voor een vluchteling al dan niet veilig is om terug te keren naar het land van herkomst, terwijl er anderzijds wordt gedacht aan strategieën om asielaanvragen efficiënter te verwerken. Dit beleid illustreert ook de spanning tussen de nationale behoefte aan interstatelijke samenwerking aan de ene kant en terughoudendheid om gebonden te worden aan supranationale wetten en regels aan de andere kant. Hoewel er een minimum aan Europese regulering wat betreft een 'veilig land van herkomst' is geconstateerd, proberen lidstaten hier toch unilateraal naar te streven. Dit gebeurt niet zonder invloed van buitenaf: overheden kijken eerst naar andere overheden voordat ze een beleidsbeslissing maken. Hoewel er geen formeel Europees forum is waar beleid inzake veilig land van herkomst wordt bediscussieerd en besloten, vindt er wél informeel afstemming plaats tussen lidstaten. In dit onderzoek wordt beargumenteerd dat deze informele afstemming een belangrijke rol speelt in de nationale bepaling van beleid inzake veilig land van herkomst. Voor deze thesis resulteert dit in de volgende onderzoeksvraag: Wat is de rol van transnationale beleidsafstemming in het binnenlandse proces van Europese lidstaten bij het maken van asielbeleid?

Beleid inzake veilige landen van herkomst

Om te beginnen, voorziet hoofdstuk 2 in een analyse van de ontwikkeling van beleid inzake veilig land van herkomst in de 27 EU lidstaten over een periode van 23 jaar. (1990-2013) Deze analyse betreft een significante bijdrage aan de reeds ontwikkelde discussie door een diepgaande dataset te bieden in een zowel ruimtelijke als tijdelijke bepaling. Deze dataset staat conclusies toe wat betreft de convergentie en divergentie van beleid inzake veilig land van herkomst tussen de verschillende EU lidstaten. Er wordt geconcludeerd dat er een verrassende mate van overeenkomst in dit beleid is tussen de EU lidstaten. Intuïtief lijkt dit voort te komen uit de generieke harmonisering tussen EU lidstaten. Dit is echter niet het geval. Er *zijn* gedeelde ideeën ontwikkeld op supranationaal niveau wat betreft een veilig land van herkomst; niettemin zijn deze

ideeën slechts een minieme norm die een grote ruimte laten of en op welke wijze EU lidstaten dit beleid implementeren. Het betreft geen verplichting om deze notie toe te passen in het binnenlands recht van een EU lidstaat. Ondanks het gebrek aan bindend beleid is het verrassend te concluderen dat op twee landen na (Zweden en Italië) alle EU lidstaten de mogelijkheid hebben geïntroduceerd om een veilig land van herkomst aan te wijzen. De overeenkomsten in het beleid van de EU lidstaten stopt hier echter niet. Er is ook een toenemende mate van internationale overeenkomst aangaande het daadwerkelijk toekennen van het predicaat 'veilig' aan een land. De EU lidstaten die een lijst met veilige landen van herkomst hebben, hebben bijna allemaal de Westelijke Balkan als veilig bestempeld. Deze lidstaten zijn het er over eens dat de veiligheidssituatie in deze landen in het algemeen veilig genoeg is, waardoor asielzoekers die uit deze landen komen geen bescherming in een ander land nodig hebben. Dezelfde observaties zijn gedaan voor Ghana, Benin en Senegal. Echter, deze overeenkomst in beleid verbergt niet dat er veel verschillen in opvatting resteren. De analyse toont ook dat veel landen van herkomst door slechts één of twee EU lidstaten als veilig zijn gekenmerkt. De lijst met veilige landen van herkomst verschilt zeer binnen de EU. Tot slot leidt de analyse van beleid inzake veilig land van herkomst tot een aantal normatieve overwegingen. Sinds de inwerkingtreding van het beleid, gaat deze gepaard met hevige kritiek. Deze kritiek zet vraagtekens of het beleid in lijn is met de norm dat vluchtelingen beschermd moeten worden wanneer zij terugkeren naar landen waar hun leven en/of vrijheden worden bedreigd.

Beleidsafstemming en samenwerking op het gebied van herkomstlandeninformatie.

Hoe kunnen we, gezien de afwezigheid van algemene regels over het al dan niet toepassen van het 'veilig land van herkomst' idee en over welke landen als veilig kunnen worden bestempeld, een verklaring bieden voor de toenemende mate van overeenkomst wat betreft beleid inzake veilig land van herkomst? Het centrale argument van deze thesis is dat transnationale beleidsafstemming een belangrijke rol speelt voor het op nationaal niveau bepalen van beleid inzake veilig land van herkomst. Startpunt voor dit argument zijn hoofdstuk 3 (theoretisch kader) en hoofdstuk 5 (empirische analyse), welke zich richten op de term *beleidsafstemming*. De term wordt neergezet als horizontale coördinatie van beleid of beleidsrelevante informatie tussen personen welke betrokken zijn bij het maken van beleid, welke wordt bepaald door het informele, overleggende karakter en de afwezigheid van wettelijk bindende bepalingen. Het analytisch kader focust op drie aspecten van beleidsafstemming in het bijzonder: betrokken actoren bij beleidsafstemming (wie is betrokken); de functie van beleidsafstemming (waarom vindt het plaats); en de vorm van beleidsafstemming (hoe ziet het er uit en hoe werkt het?).

De empirische analyse van de afstemming van asielbeleid wordt uitgevoerd in hoofdstuk 5, door gebruik te maken van het voorbeeld van samenwerking op het gebied van herkomstlandeninformatie. Deze informatie is van cruciaal belang voor het bepalen van de status van elke individuele vluchteling, maar ook voor het aannemen van beleid

voor een specifiek land, zoals beleid inzake veilig land van herkomst. Het verzamelen van herkomstlandeninformatie is een kerntaak van nationale instanties bezwaard met de uitvoering van asielbeleid en hun herkomstlandeninformatie afdelingen in het bijzonder. Deze thesis geeft een bijdrage aan de studie naar dergelijke instanties (en hun informatiesystemen) door als eerste een overzicht te geven van deze afdelingen binnen de 27 Europese lidstaten. Kijkend naar de opzet en het functioneren van deze afdelingen kan er geconcludeerd worden dat – in sommige landen - de samenwerking tussen landen en het verzamelen en interpreteren van herkomstlandeninformatie een kerntaak is van asielinstanties. Patronen van samenwerking op het gebied van herkomstlandeninformatie zijn veranderd van informele, door lidstaten zelf aangestuurde aangelegenheden (tijdens de jaren '90) naar een meer formeel proces waarin alle EU lidstaten betrokken zijn en de Europese Commissie een sleutelrol speelt (sinds 1999).

De focus van de analyse betreft (uitsluitend) de informele jaren van samenwerking. Vóór 1999 vond veel samenwerking op het gebied van herkomstlandeninformatie plaats op informele basis tussen een klein aantal landen. De noordelijke en westelijke Europese staten stemden hun herkomstlandeninformatie (en hieraan gerelateerd beleid) af in een aantal fora waarvan de volgende nader zijn bestudeerd: the *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees*, the (European) *Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum*, en bilaterale uitwisseling van informatie tussen twee (of meer) lidstaten. Hoewel het bereik van deze fora erg verschillend is (mondiaal, Europees, sub-regionaal) zijn er veel overeenkomsten tussen de doelen, vormen en betrokken actoren. Er zijn een paar gelijkgestemde landen informeel betrokken bij dit overleg; zij doen dit vanwege het gebrek aan fora om op vertrouwelijke basis visies uit te wisselen en om beleidsoplossingen voor gedeelde problemen te ontwikkelen. De analyse toont ook aan dat samenwerking op het gebied van herkomstlandeninformatie in toenemende mate is geformaliseerd met de overeenkomst van het Tampere programma in 1999. Om te komen tot een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, werd samenwerking op het gebied van herkomstlandeninformatie hoog op de politieke agenda van de lidstaten en de Europese Commissie geplaatst: samenwerking in bestaande fora werd geformaliseerd en gegroepeerd onder het net nieuw opgerichte *European Asylum Support Office (EASO)*. Niet alleen lidstaten met een ontwikkeld asielsysteem waren deel van deze uitwisseling, de nieuwe geformaliseerde samenwerking op het gebied van herkomstlandeninformatie was specifiek gericht op lidstaten met minder ontwikkelde (of niet bestaande) systemen voor het verzamelen van herkomstlandeninformatie, de zuid- en oost Europese landen hierbij in het bijzonder.

Na het conceptualiseren, theoretiseren en het empirisch bestuderen van beleidsafstemming (en samenwerking op het gebied van herkomstlandeninformatie in het bijzonder), is het kijken naar de rol van beleidsafstemming in het nationale proces van beleid maken een volgende logische stap. Hoe gebruiken overheden de informatie die is verkregen uit deze informele afstemmingen?

Om de finale en centrale vraag van dit onderzoeksproject te beantwoorden, zijn twee vormen van logica gebruikt die het menselijk gedrag interpreteren: “a logic of consequences” en “a logic of appropriateness”. Beide vormen van logica en de bijbehorende mechanismen zijn geoperationaliseerd door voorwaarden te ontwikkelen, gebaseerd op literatuurstudie. De onderzoeksvraag is beantwoord door vergelijkende case studies uit te voeren. Vier landen zijn in detail bestudeerd: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Malta en Luxemburg.

Hoofdstuk 6 analyseert het binnenlandse proces van beleid maken door te kijken naar actoren die handelen op basis van een kosten/baten analyse. Er wordt gesteld dat beleidsmakers deelnemen aan beleidsafstemming en verkregen informatie gebruiken om vooraf gestelde voorkeuren bevestigd te krijgen. Terwijl deze beleidsmakers mogelijk leren hoe andere landen hun (gelijk of afwijkend) beleid nastreven, veranderen hun initiële doelen niet. In die zin kan de “logic of consequences” zich op verschillende manieren manifesteren. De afstemming van asielbeleid kan hierin op meerdere manieren worden gebruikt: het kan helpen bij de rechtvaardiging van voorgenomen beleidsveranderingen op nationaal niveau (two-level games) of, meer generiek, leren beleidsmakers wat wordt gedaan in andere landen en nemen deze overwegingen mee in hun eigen, nationale situatie (simple learning). Voor zowel Duitsland als het Verenigd Koninkrijk kan het vaststellen van beleid inzake veilig land van herkomst uitgelegd worden door een kosten-baten analyse. (‘Logic of consequences’) In Duitsland hebben beleidsmakers de ‘two-level game’ succesvol gespeeld. Doordat men aan het eind van de jaren ‘80 niet in staat was op nationaal niveau het idee van veilig land van herkomst te introduceren, hebben Duitse beleidsmakers eerst een overeenkomst over veilige landen van herkomst veiliggesteld op Europees niveau (*London Resolutions*), voordat ze dit beleid hebben doorgevoerd naar nationaal niveau. De betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk in transnationale beleidsafstemming dient het nastreven van de eigen, vooraf afgestemde, voorkeuren van de Britse regering. Het vinden van manieren om asielzoekers van bepaalde landen af te schrikken en er zeker van zijn dat het Britse asielbeleid strikter overkomt dan het beleid van andere EU lidstaten, zijn altijd hoofddoelen geweest. Voor zowel Malta als Luxemburg is het bewijs minder gelastend, waardoor onduidelijkheden blijven.

In hoofdstuk 7 wordt het maken van beleid inzake veilig land van herkomst uitgelegd aan de hand van de “logic of appropriateness”. Beleid inzake veilig land van herkomst werd een aanvaard middel om om te gaan met economische vluchtelingen (zoals door vele overheden beargumenteerd) en zorgde er voor dat vele landen, nieuwe EU lidstaten in het bijzonder, dit idee zonder veel nadenken hebben overgenomen. Hoewel de nieuwe EU lidstaten niet *verplicht* waren om het idee van veilig land van herkomst in hun nationale wetgeving op te nemen, deden zij dit toch. Zij deden dus dat wat als ge-

schikt werd geacht, gezien de gegeven institutionele context. (i.e. de toekomstige toetreding tot de Europese Unie).

Hoofdstuk 7 toont ook aan dat de afstemming van asielbeleid gezien kan worden als een sociaal leerproces omdat het gelijkenis vertoont met vele aspecten van epistemische gemeenschappen. Actoren van de bestudeerde landen (Duitsland en Luxemburg in het bijzonder) zien de uitwisseling van informatie over herkomstlanden en de afstemming van beleid, als een gemeenschappelijke onderneming gedreven door gedeelde waarden en het idee van solidariteit. Voorkeuren worden gevormd (of aangepast) gedurende deze uitwisseling. Hierdoor treedt één van de voorwaarden, die noodzakelijk is voor sociaal leren – namelijk de betrokkenheid in epistemische gemeenschappen – op. Daarnaast zijn er verschillende voorwaarden op nationaal niveau geïdentificeerd waardoor sociaal leren (en dus gedrag dat voortvloeit uit ‘rules of appropriateness’) waarschijnlijk op zal treden. Het is aangetoond dat – in het bijzonder in Malta en Luxemburg – beslissingen die genomen worden door beleidsmakers worden beïnvloed door hun institutionele, sociale en culturele context. Bijvoorbeeld: de manier waarop beleidsmakers hun eigen land zien ten opzichte van andere landen, helpt bij de verklaring waarom bepaalde landen van herkomst al dan niet als veilig zijn aangemerkt, maar ook bij het daadwerkelijke proces van beleid maken (naar wie moet worden gekeken). Deze ideeën over hoe asielbeleid gevormd dient te worden, zijn ingebed in instituties en in de cultuur van landen waarin beleid maken plaatsheeft. Echter, het verzamelde bewijs voor dit argument varieert. Er wordt aangenomen dat beleid maken op basis van ‘rules of appropriateness’ optreedt in alle vier de bestudeerde landen. Dit kon echter alleen worden vastgesteld voor Malta en Luxemburg en in mindere mate voor Duitsland. Het was voor het Verenigd Koninkrijk niet mogelijk om ‘rules of appropriateness’ te ontdekken gedurende de uitwisseling van informatie of tijdens het formuleren van beleid. Dit kan een aanwijzing zijn dat deze overwegingen geen rol spelen. Het kan echter ook toe te wijzen zijn aan de gebruikte methodologie in dit onderzoek, die de voorkeur geeft aan een rationeel interpretatie van gebeurtenissen.

Concluderend kan worden vastgesteld dat beide vormen van logica een verklaring geven voor (een deel) van het proces van beleid maken in alle vier de landen. Het concluderende hoofdstuk (hoofdstuk 8) bediscussieert verscheidenen mogelijkheden over hoe deze twee vormen van logica zich tot elkaar verhouden. In plaats van ze wederzijds van elkaar uit te sluiten, wordt er aangetoond en beargumenteerd dat beide vormen van logica op kunnen treden, maar afhankelijk van de situatie waarin de beleidsmaker zich bevindt, één vorm van logica overheersend zal zijn. Beide vormen van logica zijn aanwezig en observeerbaar.

De toekomst van één Europees asiel governance systeem.

De resultaten van de analyse worden in het concluderende hoofdstuk 8 in de bredere context van Europees asiel governance geplaatst. Ondanks de toenemende formalise-

ring, spelen informele afstemming van herkomstlandeninformatie en daaraan gerelateerd beleid een belangrijke rol. Daar waar het voorheen de gaten van een gebrek aan een formele institutie vulde of daar waar formele instituties die taak nog niet hadden opgepakt, staat het formele instituties tegenwoordig ter zijde. Formele afstemming van herkomstlandeninformatie is zelfs noodzakelijk voor het kunnen blijven functioneren van informele samenwerking. Belangrijkste reden hiervoor is dat minder ervaren landen in het opstellen van asielbeleid, een gebrek hebben aan de noodzakelijke voorwaarden (voornamelijk gevestigde herkomstlandeninformatie diensten) om mee te kunnen gaan in de vaart van goed functionerende (informele) samenwerkingsverbanden op het gebied van herkomstlandeninformatie. Het integreren van deze EU lidstaten in de bestaande, informele uitwisseling van informatie over herkomstlanden zou mogelijk het systeem ondermijnen omdat ze simpelweg niet in staat zijn het spel volgens de regels te spelen. Kortom: het informele systeem zal blijven bestaan; het nieuwe formele systeem zal voldoen in de behoefte van nieuwe lidstaten en de lidstaten met minder ontwikkelde diensten op het gebied van informatie over het land van herkomst. Consequentie hiervan is dat deze landen zwaar zullen terugvallen op nieuwe formele structuren, bijvoorbeeld de EASO in het bijzonder. Voor landen als Griekenland, Malta, Italië, Spanje of Slowakije zal het 'Asylum Support Office' waarschijnlijk de nationale eenheid van herkomstlandeninformatie vervangen. Of dit inderdaad zal leiden tot gedeelde asielstandaarden binnen de EU, valt te bezien.

Tot slot refereert de titel van deze thesis niet alleen naar 'gedeelde standaarden' maar ook naar het idee dat dergelijke standaarden 'via de achterdeur' geïntroduceerd worden. Twee typen processen zijn gedetailleerd bestudeerd: het proces van het maken van besluiten op het gebied van veilige landen van herkomst en het proces van afstemming van herkomstlandeninformatie en het daaraan gerelateerde beleid. Beiden worden gekenmerkt door hun ondoorzichtigheid, informele karakter en vertrouwelijkheid, waardoor er vraagtekens kunnen worden gezet bij hun normativiteit. Er is maar weinig bekend over hoe beslissingen over asielbeleid daadwerkelijk worden genomen. Dit geldt voor zowel nationale ministeries als nationale instanties bezwaard met het uitvoeren van asielbeleid. We weten ook amper of en in hoeverre deze beslissingen worden beïnvloed door beleid van andere landen. Deze thesis richt zich er op helderheid te verschaffen in deze politieke processen in het algemeen en de bijbehorende administratieve processen in het bijzonder. In plaats van simpelweg vast te stellen dat landen een alsmaar strenger asielbeleid nastreven, zoals zo vaak is gedaan, kijkt deze thesis gedetailleerd naar vier specifieke EU lidstaten. Dit om te komen tot een analyse over hoe en waarom asielbeleid bepaalde vormen aanneemt. Door dit te doen, geeft deze thesis een bijdrage in het blootleggen van dergelijke processen van beleid maken. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor verder academisch onderzoek en ruimte om actie te ondernemen op het gebied van het beïnvloeden van beleid.